



Les projets EQUAL, retour sur une expérimentation : la construction de la lutte contre les discriminations ethno-raciales “ à la française ”

Marie Christine Cerrato Debenedetti

► To cite this version:

Marie Christine Cerrato Debenedetti. Les projets EQUAL, retour sur une expérimentation : la construction de la lutte contre les discriminations ethno-raciales “ à la française ”. Colloque “ Discriminations : état de la recherche ”, ARDIS, Dec 2013, Marne-la-Vallée, France. hal-01312515

HAL Id: hal-01312515

<https://hal.science/hal-01312515>

Submitted on 2 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les projets EQUAL, retour sur une expérimentation : la construction de la lutte contre les discriminations ethno-raciales « à la française »

Marie-Christine Cerrato Debenedetti, Aix Marseille Université / CNRS, IREMAM.

Communication, colloque « Discriminations : état de la recherche », ARDIS, 13 décembre 2013, Université Paris-Est Marne-la-Vallée (<http://www.ardis-recherche.fr>)

En pratique, l'action publique de lutte contre les discriminations en France a été principalement constituée – en dehors de l'instauration de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) fin 2004 – par deux dispositifs : le Programme d'initiative communautaire EQUAL (PIC EQUAL) et les « Plans territoriaux de lutte contre les discriminations raciales à l'emploi » (PLCD) mis en place par la DIV (Division interministérielle à la ville). Ces deux dispositifs, tous deux lancés en 2001, avaient en commun de porter sur les discriminations raciales à l'emploi.

Nous nous intéresserons ici aux projets EQUAL. Ils eurent une importance capitale dans le développement de l'action publique française car ils concentraient à l'époque – de 2001 à 2004 – l'essentiel de l'intervention publique en matière de lutte contre les discriminations tant en termes de dispositifs que de moyens alloués. Ils furent mis en place sur la base d'appels à projets. Un premier appel à projets fut lancé en 2001 et un second en 2004. La Commission des communautés européennes a ensuite décidé de mettre un terme au PIC EQUAL. Les derniers projets se sont terminés en décembre 2008. Au total, 43 projets EQUAL français se sont inscrits dans le thème B relatif à la lutte contre la xénophobie et au racisme sur le marché du travail. Le nombre de projets français était bien au dessus de celui des 27 autres pays¹. Ces données rendent compte de la volonté de l'État français à cette époque, à travers la Direction de l'emploi et de formation professionnelle, d'inscrire ce thème comme prioritaire. En effet, la part des projets du thème B témoigne avant tout du nombre de projets que l'État français avait décidé de retenir².

Dans cette communication, issue de nos travaux de thèse en science politique³, nous souhaitons faire un retour sur l'expérimentation qu'a constituée le PIC EQUAL, pour montrer les incidences de ces projets sur les caractéristiques de l'action publique française de lutte contre les discriminations ainsi que sur la ou les définitions du problème des discriminations et ses modalités de traitement. Nous entendons montrer que les projets EQUAL ont dessiné deux caractéristiques principales de l'action publique de lutte contre les discriminations

¹ Venaient ensuite l'Espagne avec 20 projets, le Royaume uni avec 18 projets. Ceci étant noté, la France était également dans le peloton de tête du nombre total de projets, avec 451 projets, juste derrière l'Italie qui a développé 538 projets. Les projets relatifs à la lutte contre le racisme sur le marché du travail représentaient près de 10 % des projets français.

² L'attraction exercée par le programme est beaucoup plus grande encore, le nombre de projets déposés est bien plus important. À titre d'exemple, en Région Rhône-Alpes 90 projets ont été déposés toutes thématiques confondues, 15 ont été retenus, soit un projet sur 6. Sur les 15 projets retenus dans cette région, 2 s'inscrivaient dans le thème B. Les sélections de projets se sont faites à trois niveaux. Dans chaque région un comité de sélection a été constitué par les Directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle, les projets nationaux étaient eux examinés par le Ministère de l'emploi et de la solidarité. L'État devait ensuite proposer sa sélection à la Commission européenne pour validation.

³ CERRATO DEBENEDETTI, Marie-Christine, *Action publique sans problème public reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France*, thèse de doctorat de science politique, juin 2013, Université Aix Marseille, IEP, 497 p.

française : l'action publique est délocalisée et les instruments deviennent le mode de politisation privilégiés. Pour ce faire, nous reviendrons sur le programme EQUAL, véritable opportunité de prise en charge des discriminations ethno-raciales à l'emploi pour des acteurs nationaux ou locaux (§ 1). Nous montrerons comment ce dispositif s'est traduit par une territorialisation de l'action publique (§ 2), puis nous examinerons ce que les projets EQUAL ont produit, pour montrer leur rôle dans la prolifération *des instruments*, des techniques et des outils, dans la dynamique de *politisation*⁴ des discriminations ethno-raciales en France (§ 3).

L'analyse s'appuie sur un corpus de rapports publics, de notes officielles encadrant le dispositif, de comptes-rendus de rencontres ou séminaires et de documents méthodologiques (évaluations, répertoires de bonnes pratiques, rapports d'activités, guides, films) produits dans le cadre de ce dispositifs et qui rendent compte des projets. La base de données des projets EQUAL est également exploitée⁵. D'un point de vue théorique, notre approche croise l'analyse culturelle des problèmes publics développée par Joseph Gusfield⁶ et la sociologie de l'action publique⁷ et de ses instruments⁸.

1. Les projets EQUAL : une fenêtre d'opportunité ouverte par l'Europe

Le 14 avril 2000, la Commission des Communautés européennes approuvait les lignes directrices pour l'initiative communautaire EQUAL et publiait une communication⁹. Celle-ci spécifiait : « *Au niveau communautaire a été développée une stratégie intégrée de lutte contre la discrimination (notamment fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle). En se concentrant sur le marché du travail, l'initiative EQUAL participera à cette stratégie.* » Le programme EQUAL se déclinait en neuf thématiques. Les projets que nous allons étudier s'inscrivent dans la thématique, dite B : « *Lutter contre le racisme et la xénophobie en relation avec le marché du travail* ».

Le programme avait vocation à contribuer à l'*européanisation*¹⁰ de la lutte contre les discriminations dans les différents États membres de l'Union européenne, mais également à orienter la politique européenne de l'emploi par les innovations produites. EQUAL faisait partie, avec les deux directives de 2000 (directive Emploi et directive RACE), de ce que l'on

⁴ LAGROYE Jacques, *La politisation*, Paris, Belin, 2003. 564 p.

⁵ EQUAL Common Database (ECDB), cette base de données a été accessible sur Internet de 2001 à 2009. Elle répertoriait pour chacun des projets retenus une présentation de l'argumentaire qui motive le projet, le contexte, les partenaires et les actions prévues.

⁶ GUSFIELD Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris, Economica, coll. Études sociologiques, 2009, 354 p. et GUSFIELD Joseph, « Significations disputées. Contester la propriété et l'autorité des problèmes sociaux », in CEFAÏ Daniel, TERZI Cédric (dir.), *L'expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l'EHESS, *Raisons pratiques*, 2012, p. 128. Traduction par Daniel CEFAÏ et Cédric TERZI de « Constructing the ownership of Social Problems : fun and profit in the Welfare State », *Social Problems*, 1989, 36, pp. 431-441.

⁷ THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, 46^e année, n°4, pp. 580-623

⁸ LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 370 p.

⁹ Communication de la Commission aux États membres établissant les lignes directrices de l'initiative communautaire EQUAL concernant la coopération transnationale pour la promotion de pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et les inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail, (2000/C 127/02).

¹⁰ RADAELLI Claudio M, « Européanisation », in *Dictionnaire des politiques publiques*, 2009, *op. cit.*, p. 193.

a appelé le « paquet article 13¹¹ ». Cette dénomination atteste des deux axes stratégiques privilégiés par l'Union européenne, l'emploi et les discriminations ethno-raciales.

Accompagner les directives européennes de 2000 relative à la lutte contre les discriminations d'un programme d'action témoignait d'une volonté de l'Union européenne d'inciter les États membres à agir sans pour autant leur imposer ni une définition stricte du problème, ni les modes d'action à mettre en place¹². L'Union tablait sur les ressources qu'elle mettait à disposition¹³, sur la volonté d'acteurs nationaux de s'en saisir pour prendre en charge le problème et enfin sur la diffusion des pratiques entre États membres. Elle imposait pour ce faire à chacun des porteurs de projet la mise en place d'un partenariat transnational avec au moins un autre projet d'un pays différent. En l'espèce, compte tenu de la faiblesse de l'action publique française¹⁴, l'appropriation du problème des discriminations raciales en France allait largement dépendre de la capacité des acteurs français à se saisir de ce programme, de leur aptitude à innover et enfin de la façon dont les instances nationales se saisiraient par la suite des expérimentations menées.

Dans la communication de la Commission européenne qui officialisait la mise en place du Programme EQUAL, le cadrage du projet primait sur la définition du problème. Le texte se bornait à inscrire le thème « *lutte contre le racisme et la xénophobie au travail* » sans en définir ni les contours ni les enjeux. Par contre, il déclinait ensuite sur huit pages les modalités d'action, le partenariat de développement, les phases du projet, le partenariat transnational, etc... La priorité n'était ni la définition du problème, ni ses modes de résolution mais sa prise en charge par des coalitions d'acteurs.

Le PIC EQUAL, présentait tous les traits d'une politique « constitutive », au sens défini par Patrick Duran et Jean-Claude Thoening¹⁵. Pour ces auteurs, ces politiques n'interviennent pas ou peu sur la définition des problèmes ou les modes d'action à mener pour le résoudre. Elles édictent des procédures organisationnelles qui servent de contexte d'action. « La politique constitutive délègue le traitement et le contenu » ; et précisent-ils : « les politiques constitutives sont activées dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité pour l'action collective. Plus précisément on peut les conceptualiser comme des *policy windows* potentielles, des offres de rencontre entre des problèmes, des ressources et des acteurs¹⁶ ». Sous l'impulsion européenne, l'État national mettait en œuvre un dispositif dont l'objectif, par l'appel à projets, était justement la rencontre entre le problème émergent des

¹¹ Le terme faisant référence à l'article 13 du traité d'Amsterdam, voir CHOPIN Isabelle, « Le Traité d'Amsterdam : enjeux et défis en matière d'égalité de traitement », *Cultures & Conflits*, printemps 2002, n° 45, p. 21.

¹² Les textes officiels de lancement du PIC EQUAL ne donnent aucune consigne sur les actions à mettre en place.

¹³ Les projets EQUAL présentaient des budgets de 600 000 euros à 1 500 000 euros sur trois ans avec un taux de financement du Fonds social européen de 50 %. Les financements du FSE pour les 21 projets EQUAL du thème B de 2001 à 2004 ont atteint la coquette somme de 10 300 000 millions d'euros. Ces chiffres sont issus de l'évaluation finale 2005-2005 des PIC EQUAL en France, Commission européenne, Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, janvier 2005, p. 14.

¹⁴ En 2001, les mesures de lutte contre les discriminations ethno-raciales en France se cantonnaient à la mise en place des Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC), d'un numéro d'appel gratuit pour les victimes de discrimination le 114 lancé en 2000 et du Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (GELD)

¹⁵ THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, 46^e année, n°4, pp. 580-623.

¹⁶ *Ibidem*, p. 601.

discriminations ethno-raciales et des ressources provenant des instances supranationales et nationales en espérant que des acteurs s'en saisissent.

Ces modalités d'action rencontrèrent un grand succès en France, des réseaux d'acteurs répartis sur le territoire national les ont investies. L'action collective fut mise en avant, l'accent portait sur la gestion du problème et la question posée aux partenariats inscrits dans les dispositifs de lutte contre les discriminations était d'élaborer des modes de gestion du problème acceptables et valorisables. La ratification de valeurs et l'énoncé d'enjeux politiques étaient été clairement laissés de côté.

1.1. Des coalitions d'acteurs pour prendre en charge le problème

Le maître mot des projets EQUAL était « partenariat¹⁷ ». Le programme créait même un terme spécifique assorti d'un sigle : « le partenariat de développement » (PDD). Il pouvait être géographique ou sectoriel. Il devait, dans la mesure du possible, associer des acteurs publics et privés, notamment des entreprises. 20% de cofinancements devaient provenir de fonds privés. Sur les 43 projets retenus en France au total¹⁸, 11 étaient à dimension nationale, les 32 autres se déployaient à des échelles régionales ou locales (département, commune, bassin d'emploi)¹⁹.

Parmi les porteurs de projets nationaux, on retrouve les *acteurs traditionnels* engagés dans la lutte contre les discriminations raciales dès 1998, comme le Fasild pour *Espere* regroupant le service public de l'emploi, l'ADRI (Agence pour développement des relations interculturelles) pour un projet intitulé *Stratégie d'information contre les discriminations raciales dans l'emploi*, les deux syndicats de salariés, la CGT pour *Développement des solidarités contre les discriminations racistes au travail* et la CFDT pour *Lutte contre les discriminations : renforcement des pratiques syndicales*. De nouveaux acteurs font leur apparition dans ce domaine d'action, tels que Adecco avec le projet *Latitude*, France télévisions qui porte un projet intitulé *Pluriel media*, l'Institut du Mécénat de Solidarité, (IMS Entreprendre pour la cité), club d'entreprises dirigé par Claude Bébéar pour le projet *Elmer*, ou encore la Fédération nationale Léo Lagrange pour *Éducation par les pairs et actions en réseau pour l'égalité d'accès aux stages*²⁰.

Les projets régionaux étaient portés soit par des associations d'accompagnement de publics spécifiques tels que les gens du voyage ou les réfugiés (Forum Réfugiés) ou par des associations qui allient un rôle de bureaux d'études à d'autres activités (ISM-CORUM en Rhône-Alpes), soit par des collectivités locales (communes, conseils généraux), ou encore par le Fasild pour le projet *Talents* relatif à l'accès aux stages en Alsace. Chacun des projets réunissait entre 8 et 20 partenaires.

Les acteurs engagés dans ces projets étaient donc très variés : des syndicats de salariés, des ONG, des collectivités locales, des intermédiaires de l'emploi publics et privés, des organismes de formation, des syndicats de salariés (CFDT, CGT, FO, l'UNSA) des

¹⁷ Sur le développement de la promotion du partenariat comme mode d'action locale voir GARBAYE Romain « 8 : Gouvernance urbaine, minorités ethniques et identités locales à Birmingham, Lille et Roubaix », in *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, La Découverte, 2005, p. 165 183

¹⁸ Source base de données de projets EQUAL, *op. cit.*

¹⁹ *Agir contre les discriminations professionnelles liées à l'origine, Enjeux et pratiques*, EQUAL France, Racine, réseau d'appui et de capitalisation des innovations européennes, novembre 2007, 2 vols.

²⁰ Deux autres projets dérogeaient au cadrage thématique. Le premier, porté par l'Union sociale de l'Habitat, traitait des discriminations dans l'accès au logement, le second concernait la lutte contre l'homophobie au travail.

entreprises (Casino, Air France, Axa, Ikéa France, PSA Peugeot Citroën, Club Med), des syndicats patronaux (le MEDEF et le Syndicat des Jeunes Entrepreneurs essentiellement) ou des réseaux d'entreprises tels que l'IMS, la FACE (Fondation agir contre l'exclusion) ou encore quelques Chambres de Métiers.

La présence récurrente du Fasild est frappante parmi ces acteurs. De fait, les travaux sur les fenêtres d'opportunité montrent qu'elles servent surtout certains acteurs qui sont prêts à s'en saisir²¹. C'était le cas du Fasild. Avec son administration déconcentrée (les directions régionales), le Fasild était présent d'une façon ou d'une autre dans la plupart des projets EQUAL, en tant que porteur de projets pour deux d'entre eux, *Espere* et *Talents* ; en tant que partenaire de projet pour le projet *Latitude* porté par Adecco ; et en tant que financeur de la grande majorité des projets. À travers le PIC EQUAL, le Fasild a su maintenir sa *propriété*²², c'est-à-dire sa capacité de décrire et de prescrire le problème, d'en fournir la définition tout en développant ses moyens d'action.

1.2. Le problème défini par ses solutions

À travers un dispositif comme le PIC EQUAL, les gouvernements affirmaient l'existence d'un problème mais sollicitaient le concours d'acteurs volontaires pour lui trouver des solutions. Les instances nationales et européennes étaient donc prêtes à soutenir l'action plus qu'à la mener. Il y avait bien un nouveau *problème public* restait à lui trouver des solutions. En ce qui concerne le thème B, le problème était le racisme et la xénophobie au travail, thème clair et peu défini à la fois. Selon les interprétations, il pouvait s'agir tout à la fois de discriminations raciales, d'ethnisation du travail, de racisme institutionnel, de racisme dans l'entreprise, de racisme dans le syndicalisme, d'exclusion de groupes sociaux racisés, d'ostracisme envers les étrangers comme le suggère le terme xénophobie, de non acceptation des différences culturelles... Les candidats aux projets devaient trouver des solutions, mais avaient également la charge de définir les contours du problème qu'ils se proposaient de traiter. Définir un problème public c'est le nommer, mais c'est également établir des *théories causales* et des *responsabilités*, comme le dit J. Gusfield,²³ c'est-à-dire mettre en avant une explication plausible de la cause du problème accompagnée de la désignation de *responsabilités causales* (celui qui cause le problème) et de *responsabilités politiques* (celui qui doit se charger de le résoudre). Dans le cadre du dispositif que nous étudions, c'était aux acteurs prêts à prendre en charge le problème, de le renommer, d'en déterminer les causes et les responsabilités et donc, de contribuer à définir le problème.

Les porteurs et rédacteurs de projet étaient mis en concurrence, des comités sélectionnaient les projets sous la houlette des services du ministère de l'emploi et de la solidarité, la DGEFP et les DRTEFP. Ce type de droit d'entrée borde forcément les définitions données et les modes de résolution proposés, qui doivent être mis en œuvre dans un partenariat alliant, si possible, différents types d'acteurs des secteurs publics et privés. Les moyens financiers alloués aux projets retenus étaient importants, ils pouvaient aller jusqu'à un 750 000 euros sur 3 ans pour le Fonds social européen, l'enjeu de la sélection l'était donc d'autant. Même si le dispositif prônait l'innovation, il prescrivait implicitement par son cadre, (le projet

²¹ RAVINET Pauline, « Fenêtre d'opportunité », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de sciences PO, 2009, 2^{ème} édition, collection Références, pp. 219-227. L'auteure fait directement référence aux travaux de KINGDON J.W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, op. cit.

²² GUSFIELD Joseph, op. cit.

²³ Voir sur ce point, GUSFIELD Joseph, 2009, op. cit., chapitre 1, notamment pp. 10 à 17.

conditionné par une sélection), aux acteurs de ne pas trop s'exposer ni dans la définition qu'ils donnent au problème, ni dans les modes d'action proposés.

Un problème qui ne dit pas son nom, l'implicite de la « race »²⁴

Dans les textes de présentation des projets EQUAL²⁵, la qualification des discriminations était rare. Sur les 43 projets EQUAL inscrits dans le thème B, neuf projets seulement mentionnaient dans leur intitulé le racisme, soit moins d'un sur quatre. Parmi ces neuf projets, le terme utilisé le plus souvent était celui de « discriminations raciales » (6 fois), les autres dénominations étaient « discriminations racistes », « discriminations ethniques », « discriminations de race ». Dans un corpus qui regroupe les descriptifs de tous les projets (environ 60 000 mots) extrait de la base de données de projets EQUAL, on retrouve les mêmes tendances. Si le terme « discrimination » est largement utilisé (520 occurrences), il est employé sans qualificatif une fois sur quatre, associé à « racial » pour 95 occurrences, à « ethnique » pour 10 occurrences, à « raciste » pour 2. De plus, malgré l'intitulé de l'axe B, les termes de « racisme » et de « xénophobie » sont peu utilisés dans le corpus, 15 fois pour « racisme » et 12 fois pour « xénophobie ». Les termes d'« intégration » ou de « diversité » apparaissent dans des proportions semblables (environ 50 occurrences chacun). Les rédacteurs de projet désignaient les publics cibles par leur lien à l'immigration la plupart du temps : « immigrés », « migrants », « personnes issues de l'immigration », ou personnes « d'origine étrangère ». Quelques projets ciblaient les « travailleurs étrangers » et les « étrangers » (12 occurrences). Le vocable « victimes de discriminations » qui ne fait pas référence à la nationalité actuelle ou antérieure est quelquefois utilisé (30 occurrences), par contre le terme « minorité » est quasiment absent (2 occurrences). Généralement, le problème s'énonçait donc bien en termes de discrimination, tout en maintenant la qualification raciale implicite. On constate également un faible renouvellement des désignations « des publics » par rapport à celles qui prévalent pour les politiques d'intégration, toujours liées à leurs origines immigrées ou étrangères sans que celles-ci soient pour autant spécifiées.

L'hétérogénéité des définitions : à chacun son problème

L'analyse des projets présentés montre que les définitions données au problème à résoudre, « *le racisme et la xénophobie au travail* », étaient hétérogènes. Cela n'a rien d'étonnant puisque le cadre de définition du problème était incertain. Chaque candidat au projet était donc libre de proposer une définition au problème à traiter, d'apporter ses éléments de diagnostic et d'en définir les objectifs. Au-delà de l'hétérogénéité des définitions proposées, nous constatons que les définitions du problème à traiter étaient étroitement liées aux modes d'action proposés.

Le PIC EQUAL en tant que forme d'action publique a contribué à faire exister les discriminations comme problème public. Mais le projet, comme forme d'action publique spécifique, induisait que les autorités publiques délèguent aux porteurs de projet les solutions à trouver. Dans le cadre d'un appel à projets, le rôle du porteur de projet est de montrer l'adéquation entre le problème qu'il soulève et les modes de résolution qu'il propose. C'est là toute l'ambiguïté d'une production de définition d'un problème à travers un programme d'action soumis à l'appréciation d'instances gouvernementales. La capacité d'innovation des

²⁴ Nous utilisons le terme de « race » pour désigner les processus de construction sociale de différences phénotypiques et/ou culturelles marqués par l'importance des phénomènes d'hétéro-désignation et d'assignation identitaire et les rapports sociaux qui en découlent. Les guillemets marquent l'opposition à une conception biologique ou essentialiste et naturalisante.

²⁵ Source base de données de projets EQUAL, *op. cit.*

candidats au projet dans la définition du problème est forcément réduite. Elle l'est par la stratégie que développent les candidats pour que leur projet soit retenu. Celle-ci consiste à tenter de coller au mieux aux attentes des administrations chargées de la sélection et *a fortiori* à ne pas les heurter. Anticipation des attentes et prudence sont donc de mise. Par ailleurs, la légitimité d'un acteur à définir le projet dépend de sa capacité d'une part à agir et d'autre part, à coaliser autour de lui d'autres acteurs qui partagent la définition et les modes d'action proposés.

Nous relevons dans les dossiers quatre types de définition du problème, qui correspondent à quatre types d'action :

- Type 1 - Problème d'intégration, à résoudre par des dispositifs d'insertion spécifiques : certains groupes ont des difficultés d'intégration (« *gens du voyage* », « *demandeurs d'asile* », « *Chinois*²⁶ », « *femmes immigrées* »), ils cumulent les handicaps sociaux et culturels (langue, niveau d'études, logement, faibles ressources économiques, précarité, autarcie), l'action publique ne leur est pas adaptée. Il faut donc, pour résoudre ce problème, mettre en place des actions d'insertion spécifiques (apprentissage de la langue, accompagnement personnalisé et renforcé...). Dans ce type, les projets étaient majoritairement portés par des associations.

- Type 2 - Problème d'interculturalité à résoudre par la valorisation des différences culturelles : certaines populations sont discriminées parce qu'elles sont différentes culturellement et que leurs compétences ne sont pas valorisées. Le problème provient du fait que ces populations ne savent pas « communiquer » et qu'en France « les mentalités » sont étroites. Il faut donc aider ces populations à promouvoir « *leurs compétences culturelles* » dans des démarches d'*empowerment*, c'est-à-dire de mobilisation des minorités pour lever les préjugés dont elles pâtissent. Dans ce groupe, les projets étaient également portés par des ONG.

- Type 3 - Problème de production systémique des discriminations à résoudre par la prévention territoriale des discriminations : les discriminations sont systémiques, elles sont produites par de nombreux acteurs de l'emploi dans une coproduction, les responsabilités sont partagées. Pour résoudre le problème il faut mettre en place des actions partenariales de prévention des discriminations sur un territoire. On trouve dans ce type les projets portés par des collectivités locales.

- Type 4 - Problème de discriminations raciales dans les organisations à résoudre par le changement des organisations pour prévenir les discriminations : les discriminations raciales existent dans les entreprises, les entreprises peuvent être productrices de discriminations sans s'en rendre compte, les syndicats ont également un rôle de prévention à jouer. Il faut donc repérer les discriminations, les mesurer et en fonction des diagnostics mener des actions internes de prévention des discriminations. Dans ce type, on trouve les syndicats, les grandes entreprises et les intermédiaires de l'emploi.

Le droit et l'illégalité des discriminations raciales étaient très peu évoqués. Deux projets seulement y faisaient référence : *Espere*, projet du service public de l'emploi et *Latitude* le projet d'Adecco. Le Fasild était, rappelons-le, le pilote du projet *Espere* et partenaire du projet *Latitude*.

Ces types de projets n'étaient pas également représentés. Les types 1 et 2 regroupaient une dizaine de projets et les deux derniers types, une trentaine, soit les trois quarts des projets.

Il y avait par ailleurs congruence entre la *responsabilité causale du problème* (ce qui cause le problème), et la *responsabilité politique du problème*²⁷ (ceux qui doivent s'en charger). Il

²⁶ Il s'agit du projet EQUAL mené par la ville de Paris, étudié par FOURROT Aude-Claire « Gouvernance et apprentissage social au niveau local : la mise en place d'un programme d'initiative communautaire à Paris », *Politique européenne* 2/2007, n° 22, p. 197-220.

²⁷ GUSFIEL Joseph, *op. cit.*

est logique en effet que ceux qui portent les projets se présentent comme responsables ou co-responsables du problème puisqu'ils se positionnent comme prêts à le prendre en charge en développant des actions dans leur propre organisation. Ceci s'est vérifié à deux exceptions près. Les ONG qui portaient des projets tournés vers la valorisation culturelle (Type 2) se positionnaient dans un rôle de médiation entre les populations cibles et les organisations qu'il fallait faire évoluer. Autre exception, le Fasild qui bien qu'officiellement pilote de projet, ne pouvait lui-même agir sur son organisation proposait au Service public de l'emploi et à l'Éducation nationale de le faire à travers les projets *Espere* et *Talents*. On peut dire que le Fasild, dont la mission était de mobiliser des acteurs dans la lutte contre les discriminations raciales, a utilisé les projets EQUAL pour faire endosser la responsabilité causale et politique des discriminations aux administrations publiques que sont le Service public de l'emploi et l'Éducation nationale. Par ailleurs, le projet, comme forme instrumentale de l'action publique, a orienté la définition du problème des discriminations ethno-raciales à l'emploi pour en faire un problème traitable par ceux qui le produisent, sans que pour autant les partenaires de différents projets, entreprises privés, des associations ou encore des services publics, sensés agir sur leurs propres pratiques se reconnaissent comme producteurs de discriminations ethno-raciales.

2. EQUAL en France : entre management de la diversité et action publique territorialisée

Le programme EQUAL a été le fer de lance de la lutte contre les discriminations ethno-raciales en France. Sans pouvoir détailler ici tous les effets de ce programme, nous proposons de mettre en évidence deux impacts d'EQUAL en France. EQUAL a amorcé l'engagement de certaines entreprises dans le management de la diversité. Par ailleurs, le programme a été un révélateur de l'absence de volonté politique au centre, même dans le ministère porteur du programme, à savoir l'emploi, et ce malgré l'aiguillon du Fasild. La faiblesse du portage national a contribué à territorialiser l'action publique.

2.1. EQUAL et les prémices du management de la diversité dans les entreprises

Du côté des projets réunissant des acteurs privés, la logique managériale a prévalu sur le partenariat ou le territoire. La « promotion de la diversité » qui structurait les projets de cette catégorie a conduit également les entreprises « à agir sur leurs propres pratiques ». Ces initiatives se sont fédérées autour l'IMS Entreprendre pour la cité qui a mis en œuvre, à partir de 2004, le projet *Elmer* dont l'objectif est le développement de la « *promotion et du management de la diversité en entreprise* ». L'IMS s'est imposé comme un acteur incontournable dans ce champ, en tant qu'animateur de la Charte pour la diversité depuis 2004, ainsi qu'en tant qu'expert dans l'accompagnement des entreprises. Les initiatives de grandes entreprises (Axa, PSA Peugeot Citroën, Ikea) dans le cadre du projet *Elmer*, ont conduit à déployer d'autres visions du problème des discriminations, basées sur « *l'aberration économique des discriminations* » et donc sur les avantages économiques de la diversité dans l'entreprise. Contrairement aux projets territoriaux, ces projets ont plutôt axé la responsabilité causale du problème des discriminations à l'emploi sur les mentalités étiquées, les cultures d'entreprises qu'il s'agissait de faire évoluer pour répondre aux nouvelles exigences du marché du travail et de l'économie mondialisée.

Le programme EQUAL a permis à l'IMS de développer son expertise, son discours et le réseau d'acteurs nécessaire à la montée en puissance de la promotion de la diversité comme lecture du problème des discriminations à l'emploi. L'idée de Label de la diversité est évoquée en 2007 comme suite possible au projet. L'IMS s'associe alors à l'ANDRH (l'Association française des Directeurs des ressources humaines), présidée à partir de 2009 par Michel Yahiel ancien directeur du FAS, pour enfourcher la cause de la diversité. Le Label est mis en place fin 2008 sous l'égide de la DPM²⁸. Le « label diversité » est la seule expérimentation du programme EQUAL français qui est finalement reprise comme ligne de politique publique. L'État est venu légitimer *a posteriori* une définition et des instruments, la charte et le label diversité, élaborés par le secteur privé. Cela accrédite une version régulatrice et peu contraignante, sinon néo-libérale, de la lutte contre les discriminations, à l'emploi tout du moins²⁹.

2.2. EQUAL et les résistances à l'échelle centrale : le cas d'Espere

Le texte de mise en place du Programme EQUAL insistait sur l'importance des partenariats géographiques, sans exclure la possibilité de partenariat sectoriel. En France, les trois quarts des projets furent régionaux. Les choix de gestion du programme EQUAL débouchèrent donc sur la territorialisation de l'action. En outre, parmi les projets définis comme nationaux, le projet *Espere* s'est développé par la mise en place d'actions sur des territoires spécifiques. Ce projet a donc également contribué par sa notoriété et les moyens déployés à territorialiser l'action publique tandis que l'échelon national intégrait finalement très peu la question. La territorialisation peut donc être également lue comme une *délocalisation* de l'action traduisant un effet de résistance des pouvoirs publics étatiques à endosser le problème des discriminations.

La territorialisation comme gestion décentralisée

Les projets régionaux, majoritaires, étaient pilotés techniquement par des Directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), ceux du Thème B étaient placés sous la houlette méthodologique du Fasild. Cette administration déconcentrée depuis 1983, comprenait, en 1999, 18 délégations régionales et comptait 255 agents dont la moitié en région. Elle avait, en 2001, formé ses agents sur les discriminations raciales. Elle avait développé d'ailleurs, dès 1999 un programme de formation national sur le thème. Seule administration à disposer d'un budget « Lutte contre les discriminations raciales » elle a financé la plupart des projets EQUAL du thème B. Par cet appel à projets pour partie régionalisé, la question des discriminations s'est ancrée dans la plupart des régions françaises : en Rhône-Alpes avec deux projets, dont *Lucidité* porté par ISM-CORUM réunissant des entreprises, des collectivités locales ; en Alsace avec les projets *Talents* et *Insertion professionnelle des femmes immigrées ou issues de l'immigration* porté par la Ville de Mulhouse ; dans le Languedoc Roussillon avec un projet porté par le Conseil Général de

²⁸ Décret n° 2008-1134 du 17 décembre 2008 relatif à la création d'un label pour la promotion de la diversité et la prévention des discriminations. La promotion du label est confiée au Ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

²⁹ VAN DE WALLE Isabelle et MORDRET Xavier, « De la charte pour la diversité à la labellisation : L'État et les entreprises dans la négociation d'une politique de diversité », *Cahier de recherche*, 2008, n° 255, Crédoc, décembre pp. 49-51.

l'Hérault et un autre par l'Union régionale CFDT ; en Provence-Alpes-Côte-d'Azur à Marseille avec le projet *Solimar* porté par le Plan local d'insertion du département ; et également dans le Nord-Pas-de-Calais, en Lorraine, dans le Limousin, en Midi-Pyrénées, en Champagne-Ardenne et en Ile-de-France.

Une dizaine d'acteurs étaient associés à chacun des projets. Ceci a contribué à un maillage territorial de prise en charge des discriminations raciales par des acteurs publics et privés, des organismes de formation, des missions locales, des entreprises, et des collectivités locales. Sans conteste, ces projets régionaux avaient vocation à diffuser sur le territoire la prise en compte des discriminations ethno-raciales à l'emploi et sans conteste, ils l'ont fait. La territorialisation fut donc pour une part un effet attendu par la gestion du PIC EQUAL en France.

La territorialisation comme mise à distance de l'action et signe de résistance

Nous analysons tout autrement la territorialisation de l'action publique du Service public de l'emploi, à partir du projet *Espere* qui avait une vocation nationale mais qui s'est finalement déployé sur différents territoires. En 2001, le Fasild était l'instigateur de ce projet dont la mission avait été définie comme celle de « *lutter contre les discriminations raciales et de rétablir l'égalité de traitement dans le service public de l'emploi* ». L'organisme était alors épaulé pour ce faire par la DPM (Direction des populations et des migrations). Selon le rapport d'évaluation finale du projet *Espere*³⁰, une triple convergence avait été favorable au montage de ce projet : l'engagement d'Adecco dans un projet similaire, une attention politique sur ces questions et les cofinancements possibles. Le Fasild, l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi), l'AFPA (Agence pour la formation professionnelle et l'apprentissage) et l'INTEFP (Institut national du travail et de la formation professionnelle) s'étaient alliés pour devenir les membres du Partenariat de développement (PDD). La DPM et la DGEFP étaient également associés au projet en tant que financeurs.

Pour autant, dès le départ le portage et le partenariat du projet battaient de l'aile. La stratégie volontariste du Fasild pour amener le SPE à s'engager semblait relever davantage de la contrainte institutionnelle que de la mobilisation partenariale. Comme le notait l'évaluateur, les institutions de l'emploi étaient pressées par Fasild pour prendre en charge ce problème : « *Le travail d'implication des différentes institutions n'a pas été sans mal, les échanges de courrier entre le Fasild et les différentes parties prenantes montrent bien la difficulté à « faire entendre » la problématique des discriminations comme un véritable objet de travail d'importance. D'ailleurs, dans cette phase, les investissements des membres du PDD sur le sujet sont variables. Si engagement il y a, il est porté par quelques personnes au sein de chaque institution plutôt que porté par les institutions.* »³¹. Ce rapport d'évaluation soulignait également l'importance dans le montage du projet de l'engagement personnel de Nourredine Boubaker, responsable de la formation au Fasild et de Patrick Aubert, chef du bureau emploi et formation à la Direction de la population et des migrations (DPM). Ceux-ci, agissant au nom de leur institution respective, semblaient avoir eu du mal à « *faire entendre* » que les discriminations soient « *un problème* » dans le Service public de l'emploi. Un autre élément témoigne de la stratégie « de forçage » du FAS et des tensions avec l'ANPE qui en ont résulté : Olivier Rousselle, directeur du FAS avait divulgué dans la presse les pratiques

³⁰ COPAS, «Évaluation de la phase 2 du programme *Espere* », Fasild, 2005, 51 p. Soulignons que ce document évaluatif est le fruit d'une commande institutionnelle par le Fasild. Si toute évaluation se distancie de l'action, il n'en demeure pas moins que ce type de document produit dans le cadre du projet a forcément obtenu la validation de son commanditaire.

³¹ *Ibidem*, p. 5.

discriminatoires du Service public de l'emploi, ce qui avait donné lieu à des menaces de procès en diffamation³².

Les pilotes du projet *Espere* avaient, au départ, défini quatre axes d'action : une plateforme nationale de ressources, un travail sur la ligne managériale, des formations action sur sites et des formations de formateurs. Le travail sur la ligne managériale fut abandonné rapidement, rencontrant de nombreuses difficultés, dont la plus importante était le déni des discriminations raciales. Finalement, ce sont les formations qui furent mises en œuvre. Six territoires expérimentaux furent définis : les Bouches-du-Rhône (Pays salonnais), l'Eure-et-Loir (Dreux), la Gironde (agglomération bordelaise), l'Isère, la Seine-Saint-Denis et la Vienne (Châtelleraut). Le projet prévoyait que les expérimentations locales fassent émerger des méthodes de travail, des outils et des démarches de formation, qui seraient « capitalisés » puis généralisés au sein du Service public de l'emploi. Le programme expérimental s'est achevé en juin 2006. Les résultats chiffrés étaient assez modestes pour un projet national disposant d'un budget de 1 500 000 euros³³ et intéressant de grandes institutions : 400 personnes avaient suivi les formations actions sur les sites expérimentaux, les responsables hiérarchiques avaient été peu touchés globalement faute d'assiduité et d'engagement et 53 formateurs avaient été formés sur la lutte contre les discriminations³⁴.

Les actions conduites ont laissé davantage de traces sur les différents territoires expérimentaux que dans les lignes managériales de l'ANPE ou de l'AFPA. Après la fin du programme *Espere*, la question des discriminations ne fut plus vraiment portée par l'ANPE. Aucun service, ni mission ne fut créé à cet effet ni durant le projet, ni à sa suite. Seules, les formations des agents se sont poursuivies au moins jusqu'à la fusion entre l'ANPE et les Assedic en 2009. *A contrario*, Adecco qui pilotait un projet « cousin » poursuivit une action de lutte contre les discriminations volontariste avec la mise en place d'une cellule de la Direction générale d'Adecco missionnée sur ce thème. De même, dans la suite de l'Accord interprofessionnel de l'intérim signé en 2005 et en même temps que la « Charte du Service public de l'emploi contre les discriminations », Adecco a mis en place une véritable politique interne. Un accord a été conclu entre la direction et les syndicats sur ce thème en 2008, les formations se sont poursuivies, des autotesting ont été organisés pour évaluer les changements de pratiques professionnelles...

La territorialisation de l'action traduisait finalement le défaut d'une politique cohérente et volontariste impulsée par le haut. Celle-ci fit défaut lors du lancement du projet, mais également dans la suite du projet : le Service public de l'emploi ne s'est pas réapproprié le problème des discriminations. La territorialisation de l'action dans six sites pilotes a permis de poursuivre le déploiement du projet dans un contexte de faible portage institutionnel et politique. En effet, sur un problème à forte dimension morale comme celui des discriminations raciales, une chose est de ne pas faire, une autre d'affirmer ne pas vouloir faire. Ici, la territorialisation apparaît donc comme le résultat des résistances, de l'ANPE notamment, à traiter la question des discriminations raciales en son sein. En ce sens, davantage que de territorialisation, on peut parler de *délocalisation* de l'action. En faisant porter les efforts sur des territoires spécifiques, cette forme d'action a constitué une porte de secours permettant de faire bonne figure et ce d'autant que des expérimentations intéressantes étaient conduites sur certains territoires. Ainsi, la délocalisation de l'action se laisse lire non

³² Entretien d'Olivier Rousselle au *Nouvel Observateur* intitulé « L'État donne le mauvais exemple ». Rapporté par Olivier NOËL, *Sociologie politique...*, *op. cit.*, p. 167. Olivier Noël relate qu'il a alors été contacté par le FASILD pour apporter des éléments issus de ses enquêtes de terrain susceptibles de soutenir les affirmations du directeur du FAS.

³³ Ce budget ne prend pas en compte la phase dite de capitalisation qui s'est déroulée en 2005-2006.

³⁴ COPAS «Évaluation de la phase 2 du programme *Espere* », *op. cit.*

pas comme une volonté d'irriguer le terrain national mais bien plutôt comme une solution pour éloigner l'action des lieux de décision.

Alors que le dispositif EQUAL n'avait pas vocation à être un dispositif de territorialisation de l'action publique comme l'étaient les CODAC, puis les COPEC ou les Plans territoriaux de lutte contre les discriminations lancés dans le cadre de la politique de la ville, il s'est largement déployé à travers des partenariats locaux et des modes d'action territorialisés autour de l'engagement des intermédiaires de l'emploi. La territorialisation de l'action a certes contribué à diffuser une sensibilité à la lutte contre les discriminations sur le territoire national et dans des réseaux différents. Ceci a permis par la suite à des professionnels de s'appuyer sur des alliances locales et d'ancrer une action de lutte contre les discriminations dans un certain nombre de villes³⁵. La territorialisation de l'action n'en était pas moins liée à la faiblesse de l'engagement politique national, qui est à la fois une explication et une conséquence de cette délocalisation de l'action.

3. Les projets EQUAL : une fabrique d'instruments

L'innovation et l'expérimentation étaient les raisons d'être des projets menés dans le cadre du PIC EQUAL. Il leur fallait construire de nouvelles modalités d'action pour traiter un problème nouveau. La « capitalisation » des expérimentations fut particulièrement valorisée et largement financée par les pouvoirs publics nationaux et européens. Une phase du projet, appelée « phase 3 de capitalisation » y était consacrée, des outils reproductibles ou transférables devaient être produits.

Cette prolifération instrumentale découle en France de la territorialisation du traitement du problème des discriminations, elle-même produit de l'absence de portage politique du problème et contribuant à son maintien. En effet, en technicisant le traitement du problème, on contribue à ce que chacun soit amené à produire ses propres outils. Dans la perspective tracée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès³⁶, nous souhaitons analyser le rôle et la prolifération *des instruments*, des techniques et des outils, dans la dynamique de *politisation*³⁷ de cette question. Nous tenterons de déceler les enjeux politiques implicites dont les instruments peuvent être le support.

Nous montrerons que le processus particulier de construction du problème par *des instruments*, par quoi s'actualisa le programme EQUAL, a produit d'abord des outils, une sorte de « grand bazar » dans lequel les acteurs peuvent faire leur marché selon les aléas et les orientations politiques nationales et locales.

³⁵ Nous ne pouvons pas développer ce point ici, Cf. CERRATO DEBENEDETTI Marie-Christine, 2013, *op. cit.*

³⁶ LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick, « Conclusion : De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », in *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, pp. 357-370.

³⁷ LAGROYE Jacques, *La politisation*, Paris, Belin, 2003. 564 p.

3.1 La « boîte à outils » de la lutte contre les discriminations

Les projets EQUAL, comme *instruments* de l'action publique, ont fabriqué des outils, de nouveaux outils de mesure et de nombreux outils de formation-sensibilisation des acteurs parfois à l'allure de gadgets.

De nouveaux outils de mesure des discriminations raciales

Traiter le problème des discriminations raciales en France, c'est avant tout en reconnaître l'existence. Dans le cadre des projets EQUAL, qui bénéficiaient d'importants budgets, plusieurs méthodes de mesure ont ainsi pu être développées : le testing à l'embauche et le testing sollicité ou auto-testing, expérimenté dans le cadre du projet *Averroès*, les études patronymiques dans les entreprises (Casino) et dans les collectivités locales (le Grand Lyon), également dans le cadre du projet *Averroès* développé en Rhône-Alpes par le bureau d'études associatif ISM-CORUM. Ces méthodes sont une des innovations majeures des projets EQUAL en France, elles permettent d'attester de l'existence du problème des discriminations raciales. Ainsi, le testing commandé par Adia à Jean-François Amadieu, universitaire en sciences de gestion, testait cinq critères de discriminations, l'origine, l'âge, le handicap, le sexe et l'apparence physique. Ce testing, réalisé en 2004, a montré qu'un homme « d'origine maghrébine supposée » avait six fois moins de chances que le candidat de référence (un homme blanc de 30 ans, au nom à consonance « française ») d'obtenir un entretien d'embauche. Les premières études patronymiques ont été mises en place par ISM-CORUM. L'une, menée au sein du groupe Casino, a montré que « *des personnes d'origine réelle ou supposée extra-européenne paraissent défavorisées dans l'accès à la première embauche puis dans le maintien dans l'emploi après le premier contrat*³⁸ ». Une autre étude patronymique atteste de l'ethnisation des tâches ou des statuts dans la collectivité locale étudiée³⁹. Les méthodes déployées dans le cadre de ces projets, sont certes innovantes, exportées des pays anglo-saxons pour le testing, mais elles se présentent néanmoins comme compatibles avec les principes républicains. Le rapport du Comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations (Comedd), présidé par François Héran, le relève pour s'en étonner : les études patronymiques sont souvent présentées « comme l'exemple même de la méthode objective en l'opposant aux méthodes de catégorisation des origines, qu'elles soient déclarées par les personnes ou que ces dernières les imputent à autrui. Celles-ci seraient trop "subjectives" et verseraient dans "l'assignation identitaire"⁴⁰. »

Les testings organisés par Adia ont volontairement testé d'autres types de discriminations que les discriminations raciales, sans doute pour ne pas focaliser l'attention sur les discriminations raciales. Les études patronymiques ont, quant à elles, ouvert le champ de la mesure statistique des discriminations ethno-raciales sans se référer à la nationalité des personnes ou de leurs ascendants. Les techniques déployées, dans ce contexte de projet encadré par les pouvoirs publics français, notamment le FAS et la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, n'ont pas pu affronter le défi de la mesure avec d'autres méthodes, telles que les statistiques portant sur l'origine par la descendance directe⁴¹,

³⁸ CEDIEY Éric, FORONI Fabrice, *Un diagnostic partagé sur les discriminations liées à l'origine et au sexe. Résultat d'une recherche-action au sein du groupe Casino*, Lyon, ISM-Corum, 2005, 77 p.

³⁹ Elle est menée au Grand Lyon dans le cadre du projet Averroes par ISM-CORUM.

⁴⁰ HÉRAN François (prés.), 2010, *op. cit.*, p. 45.

⁴¹ EBERHARD Mireille, MEURS Dominique, SIMON Patrick, *Construction d'une méthodologie d'observation de l'accès et du déroulement de carrière des générations issues de l'immigration dans la fonction publique*, INED, décembre 2008.

pas plus d'ailleurs que des études sur le ressenti discriminatoire. La mise en place de telles études, s'est faite par la suite, dans le cadre d'accords entre l'ACSÉ, l'INED et des collectivités locales⁴². L'innovation fut donc cadrée par *l'instrument* qu'était le programme EQUAL. Chaque projet était conduit dans un cadre partenarial large, associant les financeurs au pilotage. En conséquence, la gouvernance ne se faisait que par consensus et les décisions étaient fortement cadrées par les financeurs publics, ce qui limitait d'autant la capacité d'innovation⁴³.

La formation comme instrument privilégié de la lutte

Les démarches de prévention ou de lutte contre les discriminations expérimentées dans le cadre des projets EQUAL, sur des territoires délimités (commune, bassin d'emploi, département) commençaient par la formation des acteurs, si possible par le plus haut niveau hiérarchique. Pourquoi cette nécessité formatrice ? Il s'agissait de construire une « *culture commune* ». La mission des formateurs était de nommer, de définir et de rendre visible le problème des discriminations. Les formations étaient donc l'instrument de la « *légitimation* »⁴⁴ du problème des discriminations. Le discours qui accompagnait cette nécessité de la formation a été celui de la professionnalisation des acteurs. Le terme de professionnalisation rend compte du fait que l'intervention publique se déployait essentiellement à destination de professionnels et que son objectif a été de conduire les professionnels à « *s'approprier les enjeux et à élever leur niveau de compétences* »⁴⁵ pour exercer leur fonction sans discriminer.

A la faveur d'EQUAL, une expertise nationale s'est construite dans le domaine de la discrimination raciale. La plupart des « experts » consultants-formateurs d'aujourd'hui commencent à travailler cette question et se sont mobilisés dans le cadre de ces projets. L'expertise privée s'est ensuite consolidée par la mise en place d'un juteux marché de formation⁴⁶ mis en place par l'ACSÉ à la suite des projets EQUAL.

Dans un contexte d'instabilité définitionnelle des discriminations au plan national et de faiblesse d'intervention de l'administration, l'expertise occupe alors une place stratégique. Elle se prévaut de la connaissance qu'elle diffuse en la vulgarisant. Elle construit l'action de lutte contre les discriminations en l'orientant vers la recherche d'efficacité professionnelle. Le marché de formation mis en place par l'ACSÉ ouvre une aire de segmentation et de « *privatisation* »⁴⁷ des ressources et des connaissances en matière de lutte contre les discriminations, de concurrence entre structures plutôt que de coopération. Avec le marché national de formation mis en place par l'ACSÉ, l'Etat délègue largement au privé sa puissance normative.

⁴² Voir l'étude menée par l'INED à la Ville de Paris en 2012, une synthèse est disponible sur le site de l'INED : http://www.ined.fr/fr/presse/communiqués_dossiers_presse/bdd/dossier_id/49/.

⁴³ Aude-Claire FOUROT dans son analyse du projet Parisien, *op. cit.*, conclut que en matière d'intégration des immigrés l'appropriation des principes du PIC EQUAL se traduit par « l'incorporation des principes et des pratiques « traditionnels » au sein de pratiques et principes nouveaux ».

⁴⁴ BLUMER Herbert, « Social problems as collective behavior », *Social Problems*, n° 18, 1971, pp. 298-306, et traduction de RIOT Laurent, « Les problèmes sociaux comme comportements collectifs », *Politix*, 2004, vol. 17, n° 67, pp. 185-199.

⁴⁵ ACSÉ, programme d'intervention 2009, p. 17.

⁴⁶ Sur le plan financier, le marché a par exemple représenté 420 000 euros en 2008. De 2007 à 2010, le marché public de formation a donc constitué une manne financière importante pour une dizaine de cabinets.

⁴⁷ NOËL Olivier, 2010, *op. cit.*

Les « gadgets » de la lutte contre les discriminations

Pourquoi les projets ont-ils produit tant d'outils ? En fait, les projets EQUAL ont sans doute créé autre chose que des outils, mais l'expérimentation avait pour objectif de construire des modes d'actions qu'il s'agissait ensuite de diffuser. Aussi le rôle des réseaux porteurs du programme était-il de repérer les « bonnes pratiques », de les valoriser dans l'objectif de rendre reproductibles. Ce rôle fut confié à la Plateforme européenne des projets EQUAL du thème B, coordonnée par le bureau Racine. Finalement, ce qui fut donné à voir comme le résultat des projets EQUAL, ce sont des « outils ». La Plateforme européenne a édité pour les besoins du colloque final organisé à Paris en novembre 2007, plusieurs documents dont « un nuancier de projets », document très coloré comme son nom l'indique, qui présente les projets valorisés, en une page sous deux rubriques : « Stratégies » et « Outils ». Le projet *Espere* était ainsi résumé : « *Stratégie : repérer comment les services publics de l'emploi et de la formation peuvent, à travers leur rôle de médiateur, générer des discriminations ou les relayer et permettre à ces professionnels d'affronter ces situations. Outils : Kit pédagogique, livret d'information, produits de formations et charte du service public de l'emploi* ». Chaque projet répertorié était donc valorisé par les « outils produits », des kits de toute sorte, des guides pédagogiques en tout genre, des vidéos, des affiches, des chartes, des livrets, des « boîtes à outils », des DVD, des auto-diagnostics... Tandis que les résistances auxquelles se sont confrontées les acteurs, les luttes acharnées à l'intérieur même des projets pour la définition du problème ou ses modes de résolutions, furent passées sous silence.

Ainsi la lutte contre les discriminations devint-elle une affaire d'actions et d'outils, avant d'être une affaire politique. Elle devait être communicante, comme en témoignent les productions toutes plus attractives les unes que les autres. Les projets locaux, pour fédérer des acteurs, entreprises, intermédiaires de l'emploi, syndicats... se sont donnés comme objectif la production d'un outil. Cette stratégie rendait l'action attractive et facilitait le soutien et l'engagement d'acteurs qui pouvaient ainsi espérer s'en prévaloir.

Au final, la traduction de la lutte contre les discriminations en *projet* d'action antidiscriminatoire a transformé un problème repoussant, profondément tabou – les discriminations raciales – en une vitrine d'outils attractifs. Autre paradoxe à la française, la lutte contre les discriminations s'est donnée à voir, tandis que les discriminations raciales demeuraient tapies dans l'ombre de la réalité socialement acceptable. Autrement dit, le problème restait invisible alors que l'action menée pour le traiter était au contraire mise en avant.

3.2 Lutter par des outils valorisables : une politique de la médaille

Comment ces expérimentations ont-elles été transcrites dans la politique nationale ? On ne trouve rien de spécifique sur les discriminations raciales dans le programme national pour l'emploi 2011-2014, par contre l'égalité femmes/hommes et l'emploi des travailleurs handicapés y figurent. L'ACSÉ, puis la HALDE ont continué la politique d'accords-cadres et de conventions menées par le Fasild auparavant, en étendant leur champ d'action au logement notamment.

La loi était jusqu'alors l'instrument majeur de la lutte contre les discriminations. Elle l'est restée. Mais à la loi, se sont ajoutées des chartes en tout genre et des accords signés par différents organismes et secteurs d'activités. Les projets EQUAL ont donné naissance au « label diversité », élaboré conjointement par des représentants d'entreprises, de collectivités locales, de représentants gouvernementaux, notamment la DPM. Sa gestion est confiée à l'AFNOR. Ainsi, la politique de lutte contre les discriminations repose-t-elle sur des lois,

instruments régaliens à valeur politique et symbolique forte, que les acteurs publics et privés traduisent en normes et en chartes, *instruments négociés* dont la valeur est davantage technique que politique. Les normes et les chartes de lutte contre les discriminations, sont tout sauf coercitives. L'action menée se réclame davantage des chartes signées, et co-élaborées en général, que de la loi. Les employeurs, les élus locaux, y compris les représentants de l'État, se réfèrent en effet davantage aux engagements qu'ils ont pris, la *Charte pour la diversité*, la *Charte du service public de l'emploi* (signée en 2005 dans le cadre du projet Espere), qu'à la loi qu'ils répugnent à mettre en avant. Comme s'en indigne Gwénaële Calvès, les chartes « se bornent à paraphraser divers articles du code du travail ⁴⁸ ». Mais ce tour de passe-passe de la loi à la charte apporte une dimension supplémentaire, la publicisation de l'action. S'il ne vient à personne l'idée de se glorifier de respecter la loi, les signataires de chartes ou les détenteurs de labels, ne cessent eux de s'en prévaloir. De nombreuses cérémonies sont organisées, lors desquelles les pouvoirs légitimes, la HALDE ou les pouvoirs publics selon le cas, félicitent les heureux signataires de chartes ou les nouveaux détenteurs du label convoité. Comme le montre Christine Dourlens « la force des textes faibles » tels que les chartes est de pouvoir être « des lieux où se joue la tension entre la privatisation de l'action et sa publicisation ⁴⁹ . »

La HALDE publie des recueils de bonnes pratiques en matière d'emploi ou de logement. Ainsi, par le biais d'instruments normatifs et conventionnels, l'action de lutte contre un problème culpabilisant et illégal devient-elle vertueuse et surtout valorisante. On salue les initiatives comme des actes d'héroïsme républicain. C'est une politique du « faire-valoir ». Les normes, « bonnes pratiques », chartes, fonctionnent comme la méthode ouverte de coordination (MOC) de l'Union européenne, analysée par Renaud Dehousse ⁵⁰, « l'instrument tient lieu de politique, et fait écran aux oppositions politiques en créant une apparence de consensus, là où subsistent des contradictions majeures ⁵¹ ».

Pour conclure, les projets EQUAL ont dessinés les caractéristiques de la lutte contre les discriminations ethno-raciales en France comme une politique de projets, instrumentée et fort peu idéologisée, développée essentiellement à l'échelle locale à la faveur des Plans locaux de lutte contre les discriminations soutenus par l'ACSÉ et de la victoire de la gauche aux élections municipales de 2008 ⁵². Laquelle s'est emparée de la thématique dans un contexte national marqué par un discours empreint de xénophobie et associé à la création du ministère de l'intégration et de l'identité nationale lors de l'arrivée de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République en mai 2007. Dans certaines villes, EQUAL a permis d'amorcer une démarche d'ancrage de la lutte contre les discriminations au sein des administrations municipales en couplant déploiement technique et volonté politique, tandis qu'au plan

⁴⁸ CALVÈS Gwénaële, « Répressions des discriminations : l'adieu aux armes », in CHAMPEILS-DESPLATS V. et FERRÉ N. (Textes réunis par), 2007, *Frontières du droit, critique des droits. Billets d'humeur en faveur de D. Lochack*, p. 45.

⁴⁹ DOURLENS Christine, « Action collective, engagements privés : la régulation par les chartes », in ION Jacques et al., *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2000, pp. 317-331.

⁵⁰ DEHOUSSE Renaud (dir.), *L'Europe sans Bruxelles : une analyse de la méthode ouverte de coordination*, Paris, L'Harmattan, 2004. Il montre que la MOC est un mode de coordination non contraignant des politiques publiques des différents États membres de l'Union européenne qui fonctionne dans des domaines où l'Union ne peut légiférer faute de consensus politique.

⁵¹ LASCOUMES Pierre et LE GALÈS Patrick, 2005, *op. cit.*

⁵² Alors que de 2001 à 2007 à peine une vingtaine de nouveaux plans avait vu le jour, leur nombre a doublé en 2008 pour passer à 48 Plans, puis 62 en 2009 et 72 fin 2010 - Source : bilan d'activité 2010 de l'ACSÉ

national la lutte contre les discriminations restait cantonnée à une inscription dans la Politique de la ville.

La territorialisation de l'action publique n'est pas une spécificité de la lutte contre les discriminations. Elle est un mode de gestion de plus en plus répandu pour des questions jugées transversales et complexes ou qui demandent des modes d'intervention au plus près du terrain⁵³. Mais ce qui est valable pour d'autres politiques sociales pose ici question, à tel point que la territorialisation apparaît comme une façon de se défaire du problème. Comme le fait remarquer Gilles Frigoli à propos des politiques territorialisées, « qu'elles soient qualifiées de constitutives (Duran et Thoening, 1996), de conventionnelles (Lascoumes, 1996) ou de contractuelles (Gaudin, 1996), ces politiques ont en commun de s'en remettre en partie aux acteurs locaux pour produire une définition conjointe des problèmes à résoudre dans le cadre de dispositifs ayant vocation à favoriser la coordination des actions⁵⁴ ». Cependant, la territorialisation de l'action publique de lutte contre les discriminations raciales comporte des spécificités liées à la singularité du problème des discriminations ethno-raciales, lequel dépend étroitement de la construction de la communauté nationale. Ce ne sont pas tant des spécificités de degré que de nature. La territorialisation est finalement le mode de déploiement de l'action publique qui permet de ne pas définir le problème, de ne pas construire de cadre d'action contraignant. En l'espèce, l'incertitude sur la gestion du problème à traiter, est importante et la connaissance nécessaire à la formulation du problème largement manquante. La configuration relève davantage de « à chacun son problème et à chacun son mode de résolution ». Ainsi, le degré d'autonomisation des acteurs locaux est à son comble. Les arrangements vont dépendre des stratégies des acteurs locaux, professionnels et élus essentiellement. Or les discriminations ethno-raciales viennent interroger la *Nation* : ce qui fait communauté, qui entre dans cette communauté, qui en est exclu, et quels moyens met en œuvre la communauté nationale pour assurer entre ses membres l'égalité dont elle se réclame. On peut donc s'étonner que la résolution d'un problème de cette nature soit confiée à la gestion territorialisée. En matière de lutte contre les discriminations, le local n'est pas en mesure de remettre en cause le cadrage national, tout simplement parce qu'il n'en a pas les moyens. La délocalisation du problème des discriminations, qu'a amorcée le programme EQUAL en France, fut une façon de laisser faire, tout en valorisant des initiatives qui ne remettaient pas en cause les fondements du modèle républicain d'intégration.

⁵³ THOENIG Jean-Claude, DURAN Patrice, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, 46^e année, n°4, pp. 580-623.

⁵⁴ FRIGOLI Gilles, « De la circulaire au guichet. Une enquête sur la fabrique des populations vulnérables par les politiques publiques », *Déviance et Société*, vol.33, n°2, p. 128, 2009.